



Texto base para a Aula 1:

Principais ferramentas e abordagens para um processo eficaz de Monitoria e Avaliação (M&A)

Curso em Monitoria e Avaliação para Sistemas de Proteção Social

INSTRUTORA: LÍVIA MARIA DA COSTA NOGUEIRA (IPC-IG)

Apresentação

Este curso é o resultado de uma demanda do Ministério do Gênero, da Criança e da Ação Social (MCGAS) e do Instituto Nacional da Ação Social (INAS) ao [Programa da União Europeia Sobre Sistemas de Proteção Social \(EU-SPS\)](#) – com o apoio financeiro da União Europeia, da OCDE e do Governo da Finlândia - para reforçar as capacidades do MGCAS e do INAS em M&A e familiarizar os técnicos de ambas instituições com as evidências de outros países sobre os impactos da proteção social, os princípios da avaliação de impacto, e a ligação entre o desenho de programas, implementação e avaliação e sistemas de gestão de informação e produção de dados para a monitoria e avaliação. [O Centro Internacional para o Crescimento Inclusivo](#), uma parceria do governo do Brasil e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, apresentou a proposta vencedora em um concurso realizado pelo programa EU-SPS. Sendo desta forma a instituição responsável pelo desenho e implementação do curso.

Principais ferramentas e abordagens para um processo eficaz de Monitoria e Avaliação (M&A)

Lívia Maria da Costa Nogueira (IPC-IG) - Instrutora
Diana Sawyer (IPC-IG)

I - Monitoria e Avaliação e o Ciclo de vida de intervenções sociais (projetos, programas e políticas públicas)

Uma iniciativa social, seja um projeto, um programa ou uma política pública, surge com o intuito de responder a um problema social. Porém como saber se o que se está fazendo está resolvendo o problema? Para isso, diversas abordagens e metodologias vem sendo elaboradas, buscando direcionar para o alcance de resultados e preocupando-se em medi-los. Nestes tipos de abordagens a intervenção social é pensada como um processo, seguindo uma linha causal, que levará à mudança da situação negativa inicial. Quando isso ocorre espera-se que o resultado planejado tenha sido alcançado, assim como o impacto positivo na situação inicial.

Para compreender este processo, facilita se pensamos na intervenção social como um ciclo, onde a partir de um problema identificado, partimos para a formulação do planejamento da estratégia para intervir no problema; este planejamento irá guiar a execução da intervenção, ao mesmo tempo em que acompanhamos/monitoramos se estamos implementando o que foi planejado - utilizando os recursos materiais, econômicos, o tempo previsto... -; para então avaliar se estamos alcançando os resultados e o impacto esperados. Esta definição fica mais clara ao visualizarmos o diagrama com o Ciclo de Vida de uma intervenção social:



Apesar de muitas vezes serem confundidas, Monitoria e Avaliação são conceitos distintos, o primeiro está mais relacionado com a gestão e é constante, sendo realizado durante toda a execução da intervenção. Portanto, Monitoria é *“um processo contínuo de recolha e análise de informações, para medir o*

desempenho de um projecto, um programa ou uma política relativamente aos resultados esperados, e para informar o decurso da implementação e a gestão do programa” (MGCAS e INAS, 2016).

Já a Avaliação é mais focada na análise e realizada em momentos pontuais específicos. “Avaliação é a revisão sistemática e objectiva de um projecto, um programa ou uma política em curso ou finalizado (a), o seu desenho, a sua implementação e/ou os seus resultados, através de:

- *Perguntas descritivas para determinar o que se passa e descrever os aspectos de um processo;*
- *Perguntas normativas para comparar o que se passa com o que se deveria passar, de acordo com o planificado e;*
- *Perguntas causais para avaliar os objectivos e ver qual diferença a intervenção cria para atingir os seus objectivos.*

Fazer boas avaliações implica: fazer as perguntas certas, responder às perguntas com dados apropriados, evitar o acúmulo de informações, basear a tomada de decisões sobre informações credíveis e, assegurar-se que a informação é utilizada e que chega às pessoas adequadas (as que a podem utilizar)” (MGCAS e INAS, 2016).

Monitoria e Avaliação estão intrinsecamente relacionados, sendo a Monitoria essencial para a Avaliação, especialmente na produção de dados e informações que a avaliação vai analisar. “Uma boa monitoria é essencial para uma boa avaliação de impacto, porque permite o planeamento e a gestão por resultados, facilitam a preparação dos projectos, a sua supervisão e reforma e também a implementação dos programas”(MGCAS e INAS, 2016). Justamente por estarem relacionados, devem ser previstos desde o início da intervenção social.

Em resumo, segundo Di Virgilio e Solano (2012) a monitoria é um processo contínuo de análise, observação e elaboração de sugestões de ajustes para assegurar que a intervenção esteja caminhando em direção ao objetivo proposto. Já a avaliação consiste na emissão de um juízo de valor sobre a intervenção, permitindo a formulação de conclusões com relação ao que se observa a partir de uma escala mais ampla, analisando aspectos como por exemplo o desenho da intervenção e os seus impactos, tanto previsto como não previstos.

Diferenças entre Monitoria e Avaliação

Componente	Monitoria	Avaliação
Tipo de tarefa	Informação e comparação de dados sobre a execução do projeto/programa/política com relação aos Inputs, Atividades e Produtos estabelecidos no marco de sua formulação	Informação e comparação de dados sobre a execução do projeto/programa/política com os padrões de referência valorativos definidos através da visão, ou cenário futuro, que se quer construir
Propósito	Controlar a execução e realizar o seguimento da gestão operativa e estratégica	Emitir juízo de valor sobre o desenho, a execução, os resultados e impactos do projeto/programa/política
Modalidade	Permanente e periódica	Pontual

Responsável	Equipe interna da intervenção	Em geral, a avaliação está a cargo de uma equipe externa à intervenção, com a finalidade de garantir a independência dos resultados
--------------------	-------------------------------	---

Fonte: Tradução livre a partir de DI VIRGILIO, María Mercedes y SOLANO, Romina (2012)

Existem diversos tipos de avaliação, de acordo com o que se propõe e o momento em que ela se realiza no Ciclo de Vida da intervenção. Uma avaliação pode ser feita antes do início do projeto (Avaliação ex-ante), durante a execução do projeto/programa/política (Avaliação de Processo), após o término da intervenção ou após um certo período de execução onde certos impactos já são esperados (Avaliação de Resultados e Avaliação de Impacto).

Ainda com base em Di Virgilio e Solano (2012), a Avaliação do Desenho/Avaliação de Insumos é um tipo de avaliação ex-ante, que se realiza antes da etapa de execução de uma intervenção. Este tipo de avaliação realiza um juízo de valor com relação aos insumos (recursos humanos, materiais, temporais e financeiros) que ela pretende mobilizar para resolver a situação-problema que motivou o surgimento da intervenção (e.g. estimativa de custos, análise da infraestrutura existente). Outro exemplo de avaliação ex-ante é a Linha de Base, que levanta as informações relativas à situação inicial dos elementos a considerar na intervenção e dos indicadores de interesse da monitoria e da avaliação, sendo uma espécie de “foto” do marco zero da intervenção.

Já a Avaliação de Processos enfoca a análise nos meios utilizados para alcançar os objetivos da intervenção, sendo estes processos o principal material de estudo desta avaliação. Por outro lado, a Avaliação de Resultados detêm a análise no grau de alcance das metas e objetivos propostos, mais relacionados aos chamados “Resultados” imediatos da intervenção, e a Avaliação de Impacto considera as mudanças geradas pela intervenção a médio e longo prazo nos indicadores de interesse e implica uma relação de causalidade entre a intervenção e mudanças no indicador de interesse.

A avaliação de impacto mede a efetividade do Programa, seu efeito causal real, para além das atividades programáticas e mede os efeitos diretos e indiretos do mesmo na população participante, aquilatando o alcance dos objetivos do Programa. A mensuração desses efeitos não é trivial uma vez que a pergunta a ser respondida seria: o que teria acontecido com a população participante se elas não tivessem participado do Programa? Uma vez que não se pode verificar uma pessoa ou uma população em duas situações (participante e não participante) simultaneamente, ela requer uma comparação entre as populações participantes e populações não participantes (grupo de comparação), condicionada a que os dois grupos sejam semelhantes em todos os aspectos exceto na condição de participação do Programa. Alternativamente, se requer que um ou outro grupo não tenha condições/propensões, alheias à condições do Programa, que direcionem os resultados dos efeitos para melhor ou pior o que será conseguido através de alocação aleatória de participantes e não participantes, à semelhança de desenhos experimentais onde o grupo participante e o grupo de comparação são selecionados de forma aleatória (e.g. sorteio) antes do início do Programa ou de pareamento de um grupo de comparação ao grupo participante baseado nas características observáveis de ambos grupos que pode ser efetuado mesmo

após o início do Programa. O primeiro procedimento de aleatorização é conhecido como pesquisas experimentais e o segundo como quase-experimentais ou não experimentais.

A Monitoria e a Avaliação nas fases do Ciclo de Vida de uma intervenção

Etapa do Ciclo	Tipo de M&A	Objetivos	Quando utilizar
Formulação/ Planejamento	Avaliação ex-ante	Avaliar a viabilidade da intervenção em termos financeiros, políticos e institucionais. Priorizar/ selecionar as ações que racionalizem a intervenção	Desde a identificação das ações até a finalização da formulação
	Linha de Base	Oferecer a informação dos valores iniciais dos indicadores do problema que deu origem à intervenção. Constitui um parâmetro indispensável para avaliar os impactos da intervenção, pois permite comparar as situações antes, durante e após a sua execução	Ao final do processo de planejamento/ formulação
	Plano Operativo Anual/ Plano de Trabalho	Programar as atividades, suas metas, e produtos, de maneira anual (no caso de um Plano Operativo Anual) ou com outra periodicidade operativa, previamente definida entre os <i>stakeholders</i> . Constitui a base do monitoramento	Ao final da etapa de formulação e dois meses antes do início de cada ano. Deve ser ajustado semestralmente, a partir dos resultados obtidos com o monitoramento
Execução	Monitoramento	Indagar e analisar permanentemente o grau em que as atividades são realizadas e se os resultados obtidos cumprem com o que foi planejado, para assim detectar eventuais deficiências, obstáculos e necessidades de ajuste na execução	Durante toda a execução da intervenção
	Avaliação de Processo	Avaliar com profundidade desde a perspectiva institucional, e em um momento determinado, o desempenho da intervenção em todos os seus níveis	Durante a execução da intervenção, quando exista a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre o seu desempenho
Finalização	Avaliação de Resultados	Avaliar o grau de cumprimento dos objetivos específicos (ou “Resultados”) da intervenção	Após finalizada a execução da intervenção (imediatamente, ou depois de um tempo determinado). Também

			pode ser realizada antes da finalização
	Avaliação de Impacto	Identificar e explicar como, e se, a situação inicial medida pelos indicadores de interesse foi modificada por causa da intervenção	Após um determinado tempo de finalizada a intervenção, ou um certo ciclo da mesma (médio ou longo prazo)

Fonte: Tradução livre e comentários da autora a partir de Di Virgilio e Solano (2012)

Por fim, vale à pena retomar alguns conceitos que são muito utilizados ao tratarmos de M&A, como eficácia e eficiência. A eficácia examina a relação entre o previsto e o programado. Responde a pergunta se as ações realizadas estão de acordo com as planejadas, e se os resultados obtidos são os planejados. Já a eficiência examina a relação entre os recursos utilizados e os resultados do(s) programa(s). Responde as perguntas relacionadas ao uso adequado dos recursos financeiros.

II – Enfoques de M&A baseado em resultados: A cadeia de resultados presente na Teoria da Mudança e no Enfoque do Marco Lógico e seu uso para M&A

Entre as principais abordagens utilizadas para intervenções sociais orientadas a resultados, podemos destacar o Enfoque do Marco Lógico (EML) e a Teoria da Mudança (TM). Ambas metodologias estão baseadas em uma estrutura de lógica causal, de encadeamento de insumos, causas, resultados e efeitos, que levam até a uma mudança pretendida, ou seja, até atingir os resultados esperados e impactando no problema inicial. Ambas também possuem um aspecto de aprendizagem e retroalimentação, ao utilizar as informações produzidas pela Monitoria e a Avaliação para revisar a estratégia e redesenhar o projeto/programa/política.

Vale destacar que tanto o EML quanto a TM, devido à sua estrutura causal, têm como pressuposto que a mudança (ou Impacto) esperados só se realizam se o Objetivo é alcançado. Para tal, os Resultados anteriores, relacionados ao objetivo, devem ser alcançados. Por sua vez, estes Resultados só são alcançados se os Produtos relacionados a eles são entregues. Na mesma lógica estes Produtos só são realizados, se as Atividades necessárias são cumpridas. Por isso a monitoria se faz tão importante, pois caso algum elemento da cadeia não sejam bem executados, todos os demais elos da cadeia se verão comprometidos. Por exemplo, se algumas atividades planejadas para entregar um produto não se realizam, este produto ficará comprometido, assim como os resultados relacionados a ele. Ao se comprometer o alcance dos resultados, compromete-se também o alcance dos objetivos, impactando negativamente na mudança e no impacto esperados. Em resumo, a lógica causal das intervenções elaboradas utilizando EML e TM se rege por uma cadeia de resultados, conforme explícito no diagrama abaixo:



Fonte: GERTLER et al (2015)

li. A - O Enfoque do Marco Lógico (EML)

A metodologia do Enfoque do Marco Lógico (EML) é uma ferramenta que ajuda a planejar, executar, monitorar e avaliar projetos/programas/políticas públicas. O foco da metodologia está no alcance de resultados ao atingir o objetivo esperado, e na participação das partes envolvidas no desenvolvimento do projeto.

O EML surge nos anos 70, em um momento em que os projetos de cooperação internacional estavam sofrendo severas críticas quanto ao uso de recursos e se os mesmos serviam para resolver problemas de desenvolvimento em diversos países. A metodologia foi desenvolvida por agências internacionais de cooperação - USAID (Leon Rosenberg & Lawrence Posner, 1979), NORAD e outros - como uma ferramenta para melhorar o planejamento dos projetos, relacionando os objetivos a alcançar com as atividades a realizar, deixando claro as funções e responsabilidades dos envolvidos. Esta metodologia passou a ser utilizada por várias agências, governos, empresas, sofrendo alterações ao longo dos anos.

O EML é um processo, que considera que um projeto/programa/política é o produto de uma relação interna causal. O resumo de todas as etapas deste processo se expressa na Matriz de Marco Lógico (MML), que apresenta os insumos, atividades, resultados, objetivo específico e objetivo global, assim como as incertezas, que são os factores externos (ou hipóteses) para cada nível. Por ser uma metodologia causal e participativa, todas as etapas são importantes e devem ser validadas com os *stakeholders*. A validação garante o envolvimento e o apoio político, imprescindível para o alcance de resultados.

Por ser um processo causal, todas as etapas do EML são importantes e devem ser seguidas, estando inseridas na lógica do Ciclo de Vida de uma intervenção social. Resumidamente, as etapas do EML são apresentadas da seguinte forma:

1. Fase de Identificação:

- ✓ Análise de Participação (seleção estratégica dos *stakeholders* e negociação para a sua participação na intervenção)
- ✓ Análise e Árvore de Problemas (exercício com os *stakeholders* para identificar a estrutura causal relacionada ao problema inicial que deu início ao processo de intervenção)
- ✓ Análise e Árvore de Objetivos (a partir da Árvore de problemas, se elabora um cenário de ações estratégicas, relacionadas causalmente, que levam até a resolução do problema, transformado em objetivo a cumprir pela intervenção)
- ✓ Análise de Alternativas (as várias linhas causais de problemas-objetivos devem ser analisadas estrategicamente pelos *stakeholders*, a partir dos limitantes tais como recursos humanos e financeiros disponíveis, contexto político, interesse dos *stakeholders* e beneficiários, tempo disponível para a intervenção)

2. Fase de Planejamento:

- ✓ Elaboração da Matriz de planejamento (Matriz de Marco Lógico-MML), contendo:
 - ✓ Os Objetivos Geral e Específico da intervenção
 - ✓ Os Resultados e principais Atividades
 - ✓ Indicadores Objetivamente Verificáveis – IOV (elaborados para facilitar o monitoramento e avaliação da intervenção. Devem ser elaborados seguindo o princípio MATER)
 - ✓ Fontes de Verificação (para cada um dos Indicadores definidos)
 - ✓ Hipóteses e Riscos (que podem impactar negativamente no cumprimento dos objetivos, resultados e atividades)
- ✓ Elaboração do Plano de Trabalho, contendo:
 - ✓ Atividades
 - ✓ Responsáveis por cada atividade
 - ✓ Recursos financeiros disponíveis para cada atividade
 - ✓ Cronograma de execução
- ✓ Elaboração do Documento de Projeto (contendo os registros das etapas de Identificação, a MML e o Plano de Trabalho).

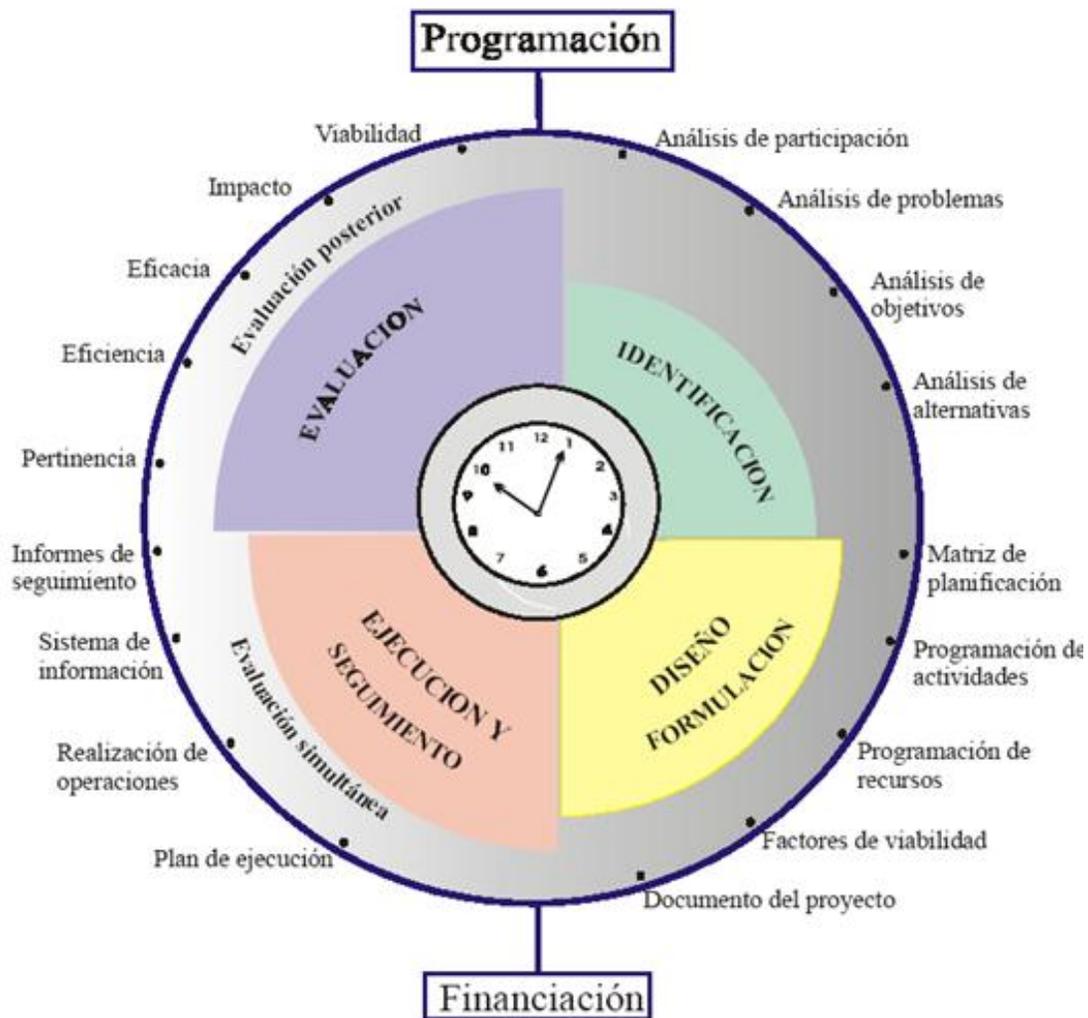
3. Fase de Execução:

- ✓ Uso do Plano de Trabalho e da MML para guiar a execução e a Monitoria;
- ✓ Uso de um Sistema de Informações que oferecerá os dados necessários para a Monitoria e a Avaliação de Processos e avaliações ex – post da intervenção.

4. Fase Ex - post:

- ✓ Uso dos informes de seguimento e do Sistema de Monitoramento e Avaliação para realizar a Avaliação de Resultados e Avaliação de Impacto prevista ao final do ciclo (que sirva como elemento de retroalimentação e aprendizagem, para o redesenho e aprimoramento da iniciativa), ou ao final de ciclo determinado.

Etapas do EML dentro do Ciclo de Vida de uma intervenção social



Fonte: CAMACHO, Hugo; CÁMARA, Luis; Cascante, RAFAEL & SÁINZ, Hector. (2001)

A título didático, apresentamos um exemplo de Árvore de Objetivos de um projeto orientado a fortalecer as capacidades das organizações comunitárias de base nas províncias de Manica e Sofala. Apesar de recortarmos apenas os níveis mais acima (resultados e objetivos), é possível perceber a relação causal entre resultados e objetivo ao ler o esquema de baixo para cima.



Fonte: Elaboração própria, a partir do trabalho elaborado pelos alunos do curso de M&A, Maputo 2016.

Na sequência verificamos como, a partir da Árvore de Objetivos criada, e após a Análise de Alternativas, é elaborada a MML da intervenção dedicada à redução da emigração:

Matriz de Marco Lógico				
	Lógica de intervenção	Indicadores objectivamente verificáveis	Meios de Verificação (Fontes)	Hipótese/Riscos
Objectivo Geral	Melhorada a renda e as condições sociais da população rural das províncias de Manica e Sofala	Crescimento em 40% da renda da população beneficiária do projecto	Inquérito ao Orçamento Familiar	Redução dos preços de produtos agrícolas
Objectivo Específico	Fortalecidas as capacidades das OCB's no processo de tomada de decisão a nível local	Aumento em 30% na implementação de propostas de projectos de Desenvolvimento comunitário elaboradas pelas OCB's	Planos de Desenvolvimento Distrital Sínteses das reuniões de Conselho Consultivo	Mudança na lei sobre a constituição dos CC's
Resultados	R.1. Fortalecida e Melhorada a oferta formativa disponível para as OCB's a nível local	Todos os distritos com oferta formativa para as OCB's	Planos de formação geral	Baixa procura pelos cursos oferecidos
	R.2. Fortalecida a estrutura capacidade e eficácia da acção colectiva das OCB's	70% das OCB's constituídas legalmente e que possuam dos os requisitos previstos por Lei	Boletins da República	Lentidão no processo de reconhecimento legal das OCB's
	R.3. Realizada a participação activa das OCB's no processo de planificação do território	80% das OCB's capazes de elaborar diagnósticos da situação social e económica da população e projectos	Propostas de Projectos submetidas a Administração do Distrito	Falta de abertura dos governos locais para apreciação de projectos e propostas das OCB's

Fonte: Trabalho elaborado pelos alunos do curso de M&A, Maputo 2016.

Além da MML, para garantir a M&A da iniciativa, são necessárias a elaboração de um Plano de Trabalho - também validados com os *stakeholders* (com responsáveis, cronogramas e orçamento) - e se sugere a capacitação dos gestores da iniciativa no uso da MML, do Plano de Trabalho e conhecimento dos documentos produzidos durante as etapas de identificação e formulação. Em geral, um Plano de Trabalho costuma ser planejado para o período de um ano, porém esta periodicidade pode ser revista, conforme decidido entre os *stakeholders* da iniciativa.

Principalmente a MML e o Plano de Trabalho, ao definirem indicadores e suas fontes de verificação, são ferramentas necessárias para a estruturação de um Sistema de M&A que responda às necessidades da intervenção.

Um dos equívocos no uso da metodologia do EML é apenas considerar a Matriz (MML), desconsiderando os documentos produzidos em cada uma das etapas do processo, que em seu conjunto oferecem informações importantes para a compreensão e posterior gestão da intervenção. Desta maneira, ao desconsiderar as informações produzidas nas etapas do processo do EML, desconsidera-se o maior trunfo desta metodologia, que é a relação causal e a compreensão da intervenção como um todo.

II. B - Teoria Da Mudança (TM)

Assim como o EML a Teoria da Mudança é uma abordagem processual e causal que orienta uma intervenção social em direção à uma mudança positiva de um problema identificado. Conforme

apresentado por Stein and Valters (2012), apesar de não haver um consenso sobre a definição de TM, há um entendimento comum de que ela é uma articulação de como e porque uma intervenção específica irá conduzir a uma mudança determinada. É um caminho que descreve por meio da relação entre premissas, os passos que levarão ao cumprimento do objetivo a longo prazo – a mudança almejada – e as conexões entre as atividades e os resultados de uma intervenção.

A TM encadeia os insumos, atividades, produtos e resultados esperados, em quantas etapas forem necessárias, numa perspectiva causal onde os resultados de uma etapa dão início a uma nova etapa, que gerarão outros resultados intermediários e assim sucessivamente, em cascata, até se chegar ao resultado final, quando, implicitamente, haverá a mudança social esperada. O encadeamento causal desde a etapa primeira até a final implica em análises de impactos encadeadas, com hipóteses bem definidas e fundamentadas. A estratégia prevê a participação do maior número possível de *stakeholders* que aportem conhecimento científico e de vivência para a formulação das hipóteses a respeito das atividades com os seus respectivos produtos e resultados, assim como assinalar os riscos a serem enfrentados na trajetória da mudança. A TM seria o marco de referência para definir indicadores e informações necessárias para alimentar o Sistema M&A. É também o marco para a definição do desenho da avaliação de impacto, de resultados e de processo.

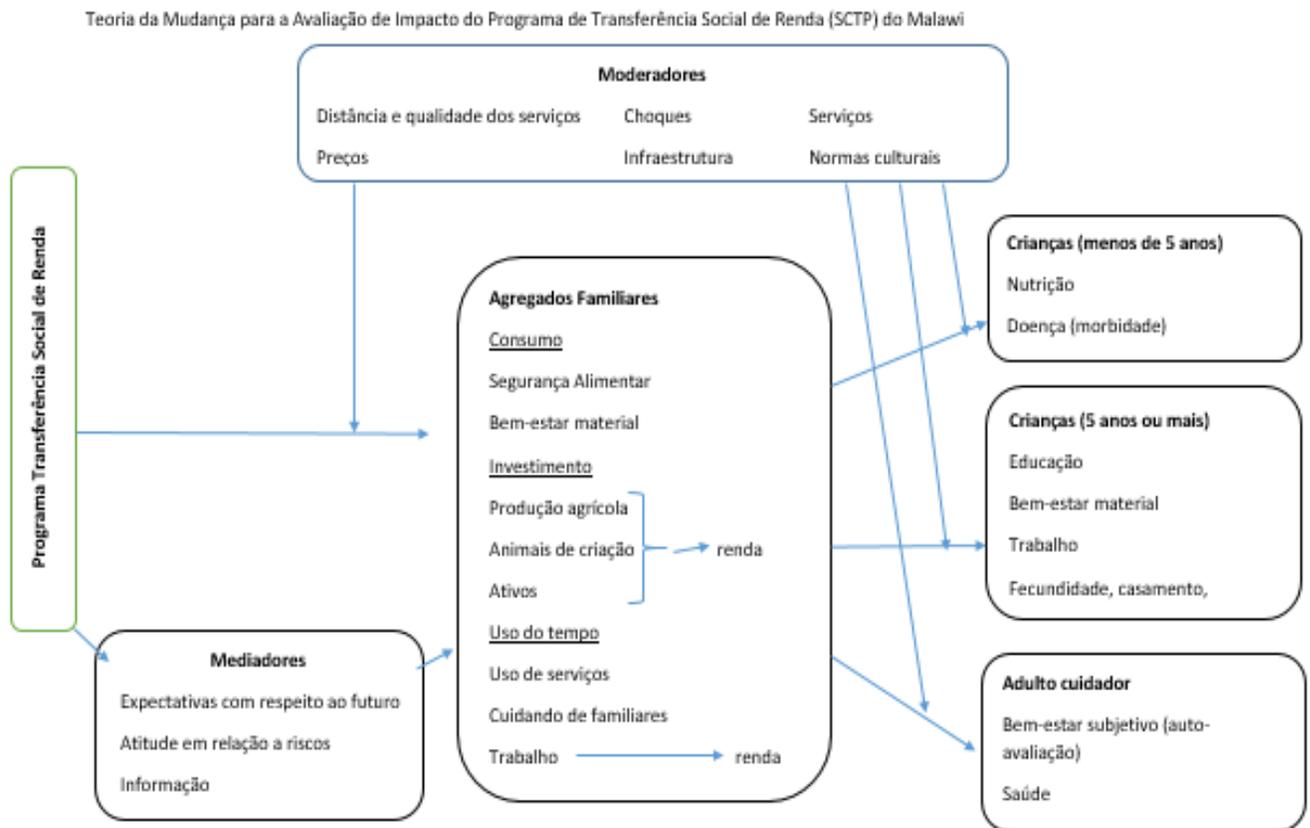
Assim como o EML, a TM também está fundamentada em uma lógica causal e deve envolver a participação de distintos *stakeholders*. Gertler (2015) explica que “Este engajamento constrói consensos com relação ao foco da avaliação (...) e fortalecerá os links entre a avaliação a execução (implementação) do programa e a política”.

Abaixo um diagrama de um Cadeia de Resultados para o Programa de implementação de um novo Currículo de Matemática do ensino médio.



Fonte: GERTLER et al (2015)

Apesar de ter alguns elementos semelhantes com o EML, algumas diferenças podem ser destacadas. A TM consegue apresentar em um mesmo esquema as várias etapas do processo de identificação e de formulação, destacando as atividades, as relações entre elas (que muitas vezes são horizontais e multirelacionais) e os indicadores de monitoramento e avaliação. Diferentemente do EML que apresenta a iniciativa em uma matriz (MML) com relações causais lineares verticais (produto principalmente da etapa de Análise de Alternativas), a TM apresenta em seu diagrama relações causais mais complexas, em distintas direções. Este diagrama é o conhecido como “Mapa do Caminho da Mudança” (Pathway of Change Mapping) e fornece todas as relações causais entre as premissas. Sendo assim, disponibiliza em apenas um instrumento a compreensão do problema como um todo, fornecendo a teoria da intervenção e como se pretende gerar a mudança, apresentando, portanto a teoria da mudança pretendida.



Fonte: University of North Carolina at Chapel Hill (2016)

Tanto a MML (e os documentos das demais etapas do EML, juntamente com o Plano Trabalho) quanto o Mapa do Caminho da Mudança são instrumentos gráficos que fornecem as informações necessárias para o Monitoramento e a Avaliação da intervenção. Cabe aos *stakeholders* envolvidos, e ao demandante da intervenção, a escolha da metodologia que produza ferramentas mais amigáveis para o trabalho de sua equipe/instituição.

A TM surge por volta dos anos 1990, nos Estados Unidos, no contexto de aperfeiçoar a teoria e a prática da avaliação de iniciativas em comunidades (Stein and Valters, 2012). Entretanto, apesar das várias

publicações produzidas sobre a metodologia, não há um consenso com relação ao desenho dos instrumentos. O que sim se pode destacar são as etapas do processo onde, a partir de um problema, se elabora um planejamento estratégico, uma descrição, o monitoramento e avaliação, e a aprendizagem da intervenção. O uso da TM ocorre em diversas etapas do Ciclo de Vida de uma intervenção. O DFID, por exemplo, no seu guia para o Research Programme Consortia-RPC (Stein and Valters, 2012) requer a TM nas etapas de identificação, planejamento e avaliação do programa.

As etapas do processo do desenho de uma intervenção utilizando TM, surgiram como sendo participativas, e o desenho está todo baseado em premissas (*Assumptions*), que são levantadas na etapa de identificação/elaboração e que permitem identificar as condições necessárias para as mudanças. Segundo Gertler (2015) a construção de uma Teoria da Mudança envolve a definição de como a iniciativa pretende atingir os resultados esperados, descrevendo a lógica causal de como e porque isso será feito. Desta maneira é elaborada uma Cadeia de Resultados onde cada etapa é claramente definida e articulada em um modelo lógico. Esta cadeia de resultados se torna uma ferramenta útil para visualizar como se pretende atingir a mudança esperada, especificando as questões que irão orientar uma avaliação e selecionando indicadores para acompanhar a implementação e a performance da iniciativa.

Justamente por ser baseada em premissas, alguns estudiosos destacam a importância de, ao elaborar intervenções utilizando a TM, ter em conta que estas premissas podem reproduzir crenças/estereótipos consolidados no grupo social com o qual se está elaborando o projeto. Neste sentido, a importância da triangulação das informações e a busca de evidências para cada premissa – utilizando dados qualitativos e quantitativos, de variadas fontes – torna-se fundamental para o desenho de uma intervenção que provoque uma mudança mais profunda, e não apenas recrie padrões estabelecidos. Por isso se requer que o pessoal envolvido na sua elaboração tenha um profundo conhecimento das ciências sociais e de pesquisas baseadas em evidências.

II. C - A Importância dos Indicadores

Tanto para acompanhar se uma iniciativa está sendo implementada de acordo ao planejado e de maneira a atingir os objetivos propostos, ou seja, para a Monitoria, quanto para a Avaliação desta iniciativa, a definição de indicadores é um elemento chave e que está presente em enfoques baseados em resultados, tanto o EML quanto a TM.

Indicadores são elementos de medição. Utilizam variáveis quantitativas (medidas de valor que podem ser expressas em números) ou qualitativas (que descrevem as qualidades, características ou categorias de um dado) que nos permitem medir, quantificar, qualificar e caracterizar informações confiáveis que irão “indicar” se estamos implementando corretamente uma iniciativa (indicadores de processos), e se os resultados e impactos foram alcançados (indicadores de resultados e impacto). A seleção correta de indicadores nos permite seguir a lógica causal do desenvolvimento de uma iniciativa, até o alcance das mudanças pretendidas.

A literatura faz referência ao conjunto de qualidades dos indicadores a serem escolhidos, que para facilidade de memorização será auferido o acrônimo de MARTE, modificando a ordem do inglês SMART (Gertler, 2015).

- *Mensurável*: para garantir que as informações sejam, de fato, obtidas.
- *Atribuível*: para garantir que cada medida seja relacionada aos esforços
- *Realista*: para garantir que os dados possam ser obtidos em tempo adequado, com frequência razoável e a um custo também razoável.
- *Tem foco (direcionado)*: a população-alvo do projeto.
- *Específico*: para medir a informação que, de fato, se quer medir.

Além disso, o conjunto de indicadores definidos para uma determinada intervenção terá relação direta com um Sistema de Informação e, por sua vez, com um Sistema de Monitoria e Avaliação, pois devemos definir:

- As fontes que produzirão os indicadores;
- A frequência em que serão produzidos;
- Como a informação será coletada para produzir o indicador, e qual documentação será necessária para tal;
- Como se verifica a qualidade da informação/documentação que alimenta o indicador;
- Como serão utilizados os indicadores para a elaboração de informes que indicam como está sendo executada a iniciativa (monitoria e avaliação de processos) e se está alcançando a mudança esperada (avaliação de resultados e de impacto).

III – Abordagens e uso de Instrumentos de Planejamento e de Execução de um Sistema de Monitoria e Avaliação (SM&A)

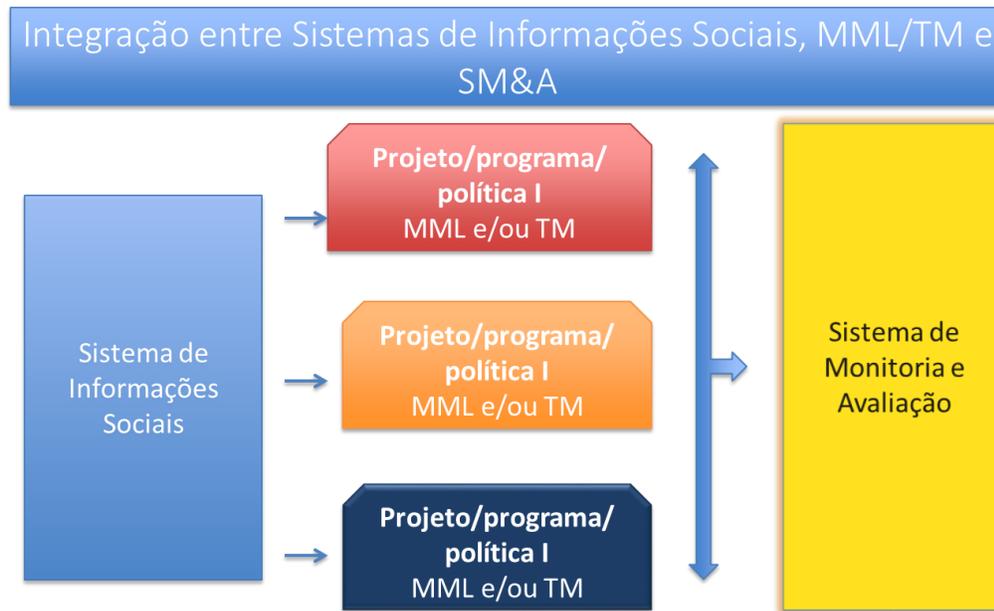
III.A - SM&A: O Que É? Qual A Finalidade?

O Sistema de Monitoria e Avaliação (SM&A) tem como propósito principal fornecer informações para quantificar e qualificar os acertos e erros de planejamento e execução de um projeto/programa/política pública, assim como inferir o efeito direto e indireto (impacto) da intervenção no seu público, de tal forma a permitir reajustes e redirecionamentos no planejamento e execução do Programa, os quais deverão ser monitorados e avaliadas. Estabelecendo assim, um ou mais ciclos de M&A.

SM&A é um Sistema que se liga diretamente às:

- metas a serem atingidas pelas atividades, ou seja, ao desempenho do projeto/programa/política pública durante o seu processo de implementação e execução e
- estratégias adotadas para o alcance dos objetivos gerais da intervenção,

Portanto, o seu planejamento e implementação devem acompanhar, ou mesmo anteceder as respectivas fases da intervenção.



Fonte: elaboração própria

1. Requisitos:

Marco legal e institucional

Importante ressaltar a importância de um **marco legal-jurídico e institucional** do Sistema para a sua legitimidade, especialmente no que se refere a responsabilidades de: financiamento, planejamento, implementação e execução, considerando as esferas de decisão das várias instâncias políticas-administrativas.

Outro elemento a destacar é a importância da negociação de protocolos de intercâmbio de informações entre as instituições que irão alimentar e utilizar o SM&A. Nestes protocolos orienta-se a definição principalmente das responsabilidades de cada instituição, e o tipo e temporalidade dos dados a serem cedidos. Desta maneira se institucionaliza o processo, reduzindo riscos em caso de mudanças dos gestores envolvidos da montagem do sistema.

Para discussão: Em Moçambique a divisão política administrativa é regida pelo princípio da descentralização e da desconcentração, com a seguinte conformação: Estado, Província, Distrito, Posto Administrativo e Localidade. Como isso afeta a organização de um SM&A? Quais outras instâncias devem ser levadas em consideração?

O Sistema de Informação

O Sistema de Informação coleta dados necessários para elaborar os indicadores quantitativos e qualitativos dos SM&A. O tipo de informação da base de dados deve estar em consonância com as metas de processo e de estratégia do projeto/programa/política pública, sendo importante que elas sejam

geradas pelas próprias intervenções e complementadas com outras fontes de dados, mediante acordo com os produtores destas fontes.

A estrutura organizacional e o fluxo das informações são elementos centrais na estruturação de um Sistema de Informação, de tal forma a ter clareza nas respostas a algumas das perguntas tais como:

- 1) Quem é que coleta os dados, onde, quando?
- 2) Como os dados são inseridos no sistema?
- 3) Qual é o fluxo de informação desde a base de coleta de dados até o nível central?
- 4) Qual é o papel de cada nível no fluxo de informação?
- 5) Há controle de qualidade da informação na coleta e na inserção de dados?
- 6) Há treinamento periódico?
- 7) Há recursos humanos materiais e financeiros de qualidade e em suficiência?
- 8) O Sistema de Informação reflete os objetivos e metas do Programa?
- 9) Permite calcular os indicadores de desempenho e de estratégias do SAM?

Sistema de Indicadores de Monitoria e Avaliação

O Sistema de Informação deve estar acoplado ao Sistema de Indicadores de Monitoria e Avaliação de tal forma a permitir o cálculo dos indicadores elegidos para o acompanhamento dos projetos/programas/políticas.

Dentre os indicadores elegidos, os mais comuns são aqueles que dizem respeito às metas e custos de execução do projeto/programa/política e respondem três perguntas essenciais de acompanhamento do **processo** de implementação e execução dos programas:

- 1) Estamos fazendo o certo, ou seja, estamos atingindo as metas estabelecidas (eficácia)?
- 2) Estamos fazendo de forma certa, ou seja, estamos usando os recursos de forma adequada (eficiência)?
- 3) Estamos fazendo o certo de forma certa, ou seja, estamos atingindo as metas usando os recursos de forma adequada (efetividade)?

Os indicadores que respondem a 1) são os indicadores de eficácia, quanto mais perto das metas estabelecidas, mais eficazes estão sendo os programas; os que respondem a 2) são os indicadores de eficiência, quanto menor o gasto de um projeto/programa/política em relação ao esperado, mais eficiente ele será e os indicadores de 3) são os indicadores de efetividade, aqueles dos projetos/programas/políticas que atingem a meta com menor custo.

Metas, custos e indicadores, do projeto/programa/política, devem ser definidos ainda na sua fase de planejamento/formulação, e podem ser ajustadas conforme os resultados alcançados e medidos pelo SM&A.

Abaixo podemos verificar como o SM&A se relaciona com os indicadores definidos em uma MML:

MATRIZ DEL MARCO LÓGICO

Estrategia de Intervención	Indicadores Verificables Objetivamente	Medios de Verificación	Riesgos / Supuestos
Objetivo de Desarrollo (Goal)	Indicadores de Impacto	SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	E N T O R N O
Propósito del Proyecto (Outcome)	Indicadores de Propósito		
Productos / Resultados (Outputs)	Indicadores de Producto		
Actividades (Activities)	Il. de proceso Il. de insumos (costos)		

Bibliografía

ANDERSON, Andrea A. **The Community Builder's Approach to Theory of Change: A Practical Guide to Theory Development.** Aspen Institute Roundtable on Community Change, 2005.

<https://www.aspeninstitute.org/publications/community-builders-approach-theory-change-practical-guide-theory-development/>

BROWNE, Evie. **Theories of change for cash transfers.** Helpdesk Research Report GSDRC. 2013.

<http://www.gsdrc.org/docs/open/hdq913.pdf>

CAMACHO, Hugo; CÁMARA, Luis; Cascante, RAFAEL & SÁINZ, Hector. (2001) **El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos.** CIDEAL-ADC, Madrid. 2001.

<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/docmarcol%C3%B3gico.pdf>

DI VIRGILIO, María Mercedes y SOLANO, Romina. **Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.** 1a ed. Fundación CIPPEC, Buenos Aires 2012.

https://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_monitoreo_evaluacion.pdf

GERTLER, Paul J. et al. **Avaliação de Impacto na Prática.** Banco Mundial, Washington, DC. 2015.

MGCAS e INAS. **Guião – Monitoria e Avaliação** (Draft). Moçambique, Março de 2016

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL DE COLOMBIA. **Guía para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de salud y protección social.** Bogotá, Septiembre de 2014.

NORAD. **The Logical Framework Approach. Handbook for objectives-oriented planning.** 4th Edition. 1999.

<https://www.dropbox.com/s/6rgtw96pq37iqvu/05.pdf?dl=0>

STEINN, Danielle and VALTERS, Craig. **Understanding Theory of Change in International Development,** JSRP Paper 1, Justice and Security Research Programme, London: LSE. 2012.

<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/JSRP/downloads/JSRP17.Valters.pdf>

University of North Carolina at Chapel Hill. **Malawi Social Cash Transfer Programme Endline Impact Evaluation Report.** Chapel Hill, North Carolina, November 2016.